Commission d'accès à l'information

Rapport annuel 1983-1984

Québec

Le contenu de cette publication
a été rédigé par la Commission
d'accès à l'information

Cette édition a été produite par
la Direction générale des
publications gouvernementales

Dépôt légal — 4e trimestre 1984
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-551-09647-2
ISSN 0823-0633

© Gouvernement du Québec

Monsieur Richard Guay
Président de l'Assemblée nationale
Édifice Pamphile-Lemay
Québec (Québec)

Monsieur le Président,

Conformément à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), je suis heureux de vous transmettre le rapport annuel de la Commission d'accès à l'information pour l'année financière qui a pris fin le 31 mars 1984.

Ce rapport rend compte des activités de ce nouvel organisme durant la période du 1er avril 1983 au 31 mars 1984.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le ministre des Communications,

Jean-François Bertrand

Québec, juin 1984

Monsieur Jean-François Bertrand
Ministre des Communications
1037, de la Chevrotière
Édifice « G », 3ème étage (Tour)
Québec (Québec) G1R 4Y7

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 118 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, nous avons l'honneur de vous transmettre le deuxième rapport annuel de la Commission d'accès à l'information.

Ce rapport couvre la période du 1er avril 1983 au 31 mars 1984.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Marcel Pépin,
Président

Thérèse Giroux,
Commissaire

Caroline Pestieau,
Commissaire

Table des matières

Introduction — Présentation du rapport par le président 09

Partie I
Présentation de la Commission d'accès à l'information 11

1. Ses fonctions 11

1.1 Une fonction d'adjudication 11

1.2 Une fonction de surveillance et de contrôle 11

1.2.1 Déclaration de fichiers 11

1.2.2 Dispenses d'enregistrement de consultation de fichiers 11

1.2.3 Les ententes de délégation d'application de la loi 11

1.2.4 Les demandes abusives 12

1.2.5 Les autorisations d'accès aux fichiers pour fins d'étude, de recherche ou de statistiques 12

1.2.6 Recevoir les notifications d'un organisme public 12

1.3 Une fonction de consultation 12

1.3.1 Avis au gouvernement 12

1.3.2 Avis à l'Assemblée nationale 12

1.4 Une fonction normative 12

2. Son organisation 12

2.1 Les unités administratives 12

2.1.1 Le bureau du président 12

2.1.2 Le Secrétariat et service juridique 13

2.1.3 La Direction de l'analyse et de l'évaluation 13

2.2 Ses ressources 14

2.2.1 Les ressources humaines 14

2.2.2 Les ressources budgétaires 14

3. Les activités générales cette année 14

3.1 Information et communication 14

3.2 Formation, rencontres, congrès 14

Partie II
Les avis et recherches de la Commission d'accès à l'information 15

4. Avis rendus dans le cadre du mandat de surveillance de l'application de la Loi sur l'accès 15

4.1 Avis sur les projets de loi transmis à l'Assemblée nationale 15

4.1.1 Avis sur le projet de loi no 3 — Loi sur les archives 15

4.1.2 Avis sur le projet de loi no 21, Loi modifiant les régimes de retraite et diverses dispositions législatives 18

4.1.3 Avis sur le projet de loi no 42, Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles 18

4.2 Avis sur un projet de loi non transmis à l'Assemblée nationale 18

4.3 Avis sur les projets de règlement 19

4.3.1 Premier avis sur le projet de règlement sur l'organisation et l'administration des établissements de santé et de services sociaux 19

4.3.2 Deuxième avis sur le projet de règlement sur l'organisation et l'administration des établissements de santé et de services sociaux 19

4.3.3 Avis sur le projet de règlement modifiant le règlement d'application de la Loi sur la protection de la santé publique 20

5. Avis rendus dans le cadre du mandat de consultation 21

5.1 Avis sur les projets d'entente de transfert de renseignements nominatifs 21

5.1.1 Avis sur le projet de décret présenté par le ministre des Affaires sociales concernant la Régie de l'assurance maladie du Québec (R.A.M.Q.) et la Commission des normes du travail (C.N.T.) 22

5.1.2 Avis sur le projet de décret présenté par le ministre de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu (M.M.S.R.) concernant la Régie des rentes du Québec (R.R.Q.) et la Commission de la santé et de la sécurité du travail (C.S.S.T.) 22

5.1.3 Avis sur le projet d'échange de renseignements nominatifs entre le ministère de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu (M.M.S.R.) et la Régie de l'assurance maladie du Québec (R.A.M.Q.) 22

5.1.3.1 Les renseignements dont la communication est autorisée par la loi 23

5.1.3.2 Les renseignements dont la communication n'est pas autorisée 23

5.1.3.3 L'accès aux adresses détenues par la R.A.M.Q. 23

5.1.3.4 La confidentialité et la sécurité des renseignements échangés 23

5.1.4 Avis sur le projet d'échange de renseignements nominatifs entre le ministère de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu (M.M.S.R.) et le ministère de l'Éducation (M.E.Q.) 24

5.1.4.1 Les renseignements dont la communication n'est pas autorisée 24

5.1.4.2 Les renseignements dont la communication est autorisée par une loi sectorielle ou s'appuient sur l'article 68 24

5.1.4.3 Le couplage: les modalités 25

5.1.4.4 La confidentialité et la sécurité des renseignements échangés 25

5.2 Avis sur le calendrier d'implantation de la Loi sur l'accès 25

6. Recherches effectuées par la Commission d'accès à l'information 26

Introduction

Au cours de sa première année complète d'existence, la Commission d'accès à l'information a consacré l'essentiel de ses énergies à mettre en place les mécanismes nécessaires pour exercer tous les mandats que lui a confiés le législateur, dès l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

Après avoir préparé et fait approuver un plan d'organisation, elle a mis sur pied le Secrétariat et service juridique, et la Direction de l'analyse et de l'évaluation. Un secrétaire et directeur du Service juridique a été nommé et la Commission a entamé le processus de sélection du directeur de l'analyse et de l'évaluation.

Les principaux articles de la loi n'étant pas encore en vigueur, la Commission s'est acquittée principalement des deux mandats suivants: fournir des avis sur des projets de loi et des projets de règlement dont certaines dispositions avaient des incidences sur la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, et renseigner le mieux possible les organismes sur les obligations nouvelles qu'impose la Loi sur l'accès, surtout en matière de protection des renseignements personnels.

Bien que la loi autorise la Commission à formuler, à l'occasion du dépôt du rapport annuel, tout commentaire concernant l'observation de la loi et les moyens dont dispose la Commission pour exercer son mandat, nous estimons qu'il serait prématuré de porter un premier jugement sur l'observation de la loi à cette étape-ci. L'expérience de la Commission est trop jeune et elle porte sur un nombre trop limité de mandats pour qu'il soit pertinent d'en tirer des conclusions fermes.

Consciente du rôle de premier plan que doivent jouer les parlementaires pour préserver le caractère prépondérant de la loi et surveiller les empiètements non souhaitables, la Commission a fait parvenir à tous les membres de l'Assemblée nationale ses observations sur les projets de loi ou de règlement, lorsqu'elle estimait qu'il y avait lieu d'alerter les députés.

À ce propos, nous tenons à remercier le Président de l'Assemblée nationale pour sa collaboration empressée. Nous comptons poursuivre cette pratique.

La Commission s'apprête dans les semaines qui suivent à exercer l'ensemble des mandats que lui confère la Loi sur l'accès dans un climat de coopération avec les organismes pour faciliter l'implantation harmonieuse de la réforme, tout en étant consciente qu'elle devra se montrer ferme et vigilante pour que les droits nouveaux qui ont été accordés aux citoyens en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels soient véritablement appliqués.

Présentement elle dispose, tant au plan des effectifs qu'au plan budgétaire, de moyens adéquats pour s'acquitter de ses obligations.

Nous continuerons donc à répondre aux demandes de renseignements sur le rôle et les mandats de la Commission. En outre, nous croyons être prêts à émettre des avis sur des ententes que les organismes pourraient nous soumettre et à entreprendre les démarches nécessaires à la suite des plaintes que des citoyens pourraient formuler relativement au respect de la Loi sur l'accès. Nous sommes aussi bien sûr disposés à traiter toutes les demandes de révision que les citoyens pourraient nous adresser.

D'ailleurs, dans les mois à venir, la Commission compte renseigner les citoyens sur l'existence de leurs nouveaux droits consacrés par la Loi sur l'accès et les moyens de les exercer.

Le président,

Marcel Pépin

Partie I
Présentation de la Commission d'accès à l'information

Créée par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), la Commission d'accès à l'information a été formée le 16 décembre 1982, lors de la nomination, à l'unanimité par l'Assemblée nationale, de son président et de ses deux commissaires.

La Commission d'accès à l'information a une vocation à la fois de tribunal administratif, de conseil pour le législateur et de protecteur des droits des citoyens en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée. Elle doit exercer ses fonctions dans un contexte d'indépendance absolue par rapport au pouvoir exécutif. C'est pourquoi, comme un nombre restreint d'organismes, la Commission d'accès est formée de commissaires nommés par résolution de l'Assemblée nationale du Québec approuvée par au moins les deux tiers de ses membres. Ces commissaires ne peuvent être destitués que de la même façon. C'est le ministre des Communications qui agit à titre de ministre délégué auprès de la Commission.

1. Ses fonctions

Le législateur a confié un certain nombre de mandats à la Commission d'accès à l'information, mandats qu'on peut regrouper sous quatre grandes fonctions.

1.1 Une fonction d'adjudication

L'une des importantes fonctions qu'exerce la Commission d'accès à l'information est celle de tribunal mandaté pour trancher les litiges éventuels entre l'administration publique et les citoyens en matière d'accès aux documents publics et de protection des renseignements nominatifs. Elle a pour fonction d'entendre, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la Loi sur l'accès.

Dans l'exercice de son rôle quasi-judiciaire, la Commission a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa juridiction. Elle peut rendre toute ordonnance nécessaire au respect des droits des parties et décider de toute question de fait ou de droit.

Toutefois, ses décisions sont susceptibles d'appel sur toute question de droit ou de compétence devant la Cour provinciale.

Enfin, la Commission peut intenter des poursuites en matière pénale.

1.2 Une fonction de surveillance et de contrôle

La Commission d'accès à l'information a également pour fonction de surveiller l'application de la Loi sur l'accès. Vu la prépondérance de cette législation sur toutes les autres, cette fonction implique que la Commission examine systématiquement tous les projets de loi et tous les projets de règlement, afin de s'assurer de leur conformité avec les principes édictés dans la Loi sur l'accès.

Ce mandat implique aussi que la Commission fasse enquête sur le fonctionnement ou sur l'observation de la loi, de sa propre initiative ou à la suite de plaintes de citoyens.

Dans l'exercice de sa fonction de contrôle, la Commission doit s'assurer que les organismes publics gèrent leurs fichiers de renseignements nominatifs conformément aux modalités prévues dans la loi.

1.2.1 Déclaration de fichiers

Ainsi, lorsque les organismes établissent des fichiers de renseignements personnels, ils doivent les déclarer à la Commission et la tenir informée de toute modification qui affecte le contenu de la déclaration. Afin de tenir le public informé, la Commission publiera, conformément à la loi, un répertoire des fichiers de renseignements personnels.

1.2.2 Dispenses d'enregistrement de consultation de fichiers

En outre, la loi prévoit que chaque fois que quelqu'un consulte un fichier de renseignements personnels, il doit s'enregistrer. Cependant, il existe certaines exceptions à cette règle au bénéfice des personnes qui versent des traitements ou celles qui manipulent les données pour des fins statistiques. Néanmoins, il peut se présenter d'autres situations justifiant des exemptions et c'est là qu'il devient obligatoire d'obtenir de la part de la Commission une « dispense d'enregistrement ».

1.2.3 Les ententes de délégation d'application de la loi

Le législateur a prévu qu'il puisse survenir des situations où un organisme juge à propos de demander à un autre organisme d'assumer à sa place les obligations de la loi. La délégation est alors possible mais elle doit faire l'objet d'une entente approuvée par la Commission.

1.2.4 Les demandes abusives

La Commission, à la demande d'un organisme, peut autoriser celui-ci à ne pas tenir compte de « demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique ».

1.2.5 Les autorisations d'accès aux fichiers pour fins d'étude, de recherche ou de statistiques

Tout en veillant au respect de certaines garanties, la Commission a le pouvoir d'autoriser une personne ou un organisme à recevoir communication de renseignements nominatifs contenus dans un fichier, sans le consentement des personnes concernées. Il appartient à la Commission d'accorder cette autorisation pour la période et aux conditions fixées. Elle peut aussi révoquer cette autorisation.

1.2.6 Recevoir les notifications d'un organisme public

La loi oblige aussi un organisme public à informer la Commission avant de recueillir auprès d'une personne ou d'un organisme privé des renseignements nominatifs déjà colligés concernant une ou plusieurs personnes.

1.3 Une fonction de consultation

1.3.1 Avis au gouvernement

On a de plus confié à la Commission le mandat d'émettre des avis au gouvernement sur les projets de règlement relatifs à la Loi sur l'accès, sur les projets d'entente de transfert de renseignements entre organismes publics ou entre organismes publics et privés ainsi qu'avec un gouvernement autre que celui du Québec. De plus, la Commission doit faire connaître son avis au gouvernement avant que celui-ci n'autorise par décret la constitution, la modification ou l'abrogation de fichiers confidentiels.

En outre, le législateur a confié à la Commission le mandat d'étudier les dispositions législatives et réglementaires jugées inconciliables, après avoir entendu les représentations des personnes intéressées, et de faire au gouvernement les recommandations sur l'opportunité d'en maintenir l'application ou de les modifier. Cet exercice doit être complété le 1er octobre 1985.

1.3.2 Avis à l'Assemblée nationale

Ce mandat consultatif comprend la production et le dépôt à l'Assemblée nationale des rapports annuels et des rapports quinquennaux. La Commission peut également soumettre des rapports spéciaux à l'Assemblée nationale.

1.4 Une fonction normative

Au chapitre de la protection des renseignements personnels, nous avons vu que la loi prévoit que la Commission doit établir des règles concernant les déclarations de fichiers et qu'elle peut « prescrire des conditions » en ce qui a trait à la gestion des fichiers. Par ailleurs, la Commission est investie d'un pouvoir réglementaire en matière de règles de preuve et de procédure et de régie interne.

2. Son organisation

Au début de l'année financière 1983-1984, la Commission possédait un plan d'organisation administrative dit de démarrage, alors que plusieurs dispositions de la loi touchant l'exercice des pouvoirs et des fonctions de la Commission n'étaient pas encore en vigueur. La Commission d'accès à l'information s'était vu octroyer 14 postes permanents et 4 postes occasionnels. À la fin septembre 1983, les 14 postes permanents étaient comblés.

Avec l'adoption, le 1er octobre 1983, d'un calendrier d'entrée en vigueur des dispositions de la loi prévoyant que l'ensemble de la Loi sur l'accès serait en vigueur le 1er juillet 1984, la Commission a procédé à une révision de son plan d'organisation administrative et de son plan d'effectifs.

Le Conseil du Trésor approuvait, le 7 février 1984, une nouvelle structure administrative qui s'articule autour de deux directions: le Secrétariat et service juridique, et la Direction de l'analyse et de l'évaluation. En plus, certaines fonctions sont assumées par du personnel rattaché au bureau du président. Enfin, le plan d'effectifs était revu avec l'ajout de 15 postes permanents et 10 postes occasionnels.

Toutes ces unités sont situées au siège social de la Commission à Québec. Cependant, la Commission possède des effectifs à Montréal.

2.1 Les unités administratives

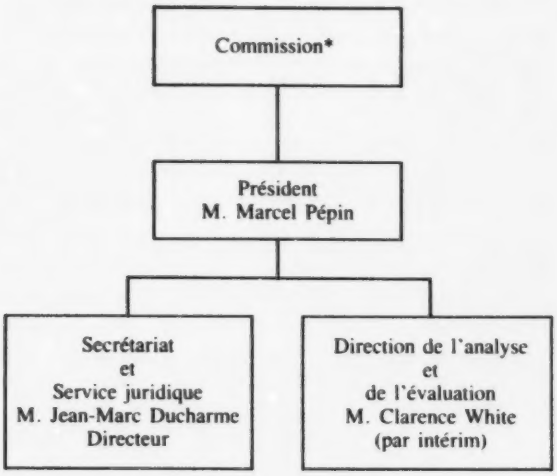
2.1.1 Le bureau du président

Les opérations de communication et la fonction administrative sont rattachées au bureau du président.

Pour ce qui est des communications, il y eut un partage de tâches entre le ministère des Communications et la Commission: le ministère se charge de préparer les organismes publics aux obligations édictées par la loi. Pour sa part, le bureau du président devra informer les citoyens de leurs nouveaux droits et des moyens de les exercer.

C'est dans cette optique que la Commission a élaboré un plan de communication qui fut complété à la fin de l'année financière 1983-1984.

Organigramme de la Commission d'accès à l'information



* Les commissaires: Madame Thérèse Giroux
Madame Caroline Pestieau
Monsieur Marcel Pépin, président

La responsabilité de l'administration revient aussi au bureau du président, qui doit veiller à doter et à gérer les ressources humaines, financières et matérielles. Afin de lui faciliter la tâche et minimiser les coûts administratifs, la Commission a conclu une entente de services avec le ministère des Communications. En vertu de cette entente, le ministère des Communications s'engage à fournir à la Commission l'expertise et les services de ses directions du personnel, de la gestion financière et des services auxiliaires.

Les effectifs du bureau du président sont limités. Un adjoint se charge entre autres de la supervision de la planification administrative, des relations avec les organismes centraux et de la liaison avec le ministère des Communications pour l'application du protocole d'entente. Cet adjoint agit aussi comme conseiller du président sur toute question relative à l'application de la Loi sur l'accès.

Par ailleurs, un technicien en administration assure le traitement quotidien des opérations administratives.

Enfin, la Commission a confié à une firme-conseil, conformément aux directives gouvernementales, la tâche d'élaborer une conception administrative des systèmes de gestion.

2.1.2 Le Secrétariat et service juridique

On retrouve dans cette direction une variété d'activités de supports technique, administratif et professionnel aux opérations de la Commission.

Secrétariat

Ainsi, le Secrétariat doit assurer l'organisation et le fonctionnement des mécanismes administratifs nécessaires à la réception, au traitement et au suivi des demandes de renseignements, des déclarations de fichiers, des demandes d'ententes de délégation, des demandes d'autorisation d'accès aux fichiers de renseignements nominatifs pour fins d'étude, de recherches ou de statistiques, des demandes d'entente de transfert de renseignements, des demandes d'avis sur des projets de règlement, sur des projets d'autorisation de fichiers confidentiels, etc.

Il doit aussi assurer l'organisation et le fonctionnement des mécanismes administratifs nécessaires à la réception, au traitement et au suivi des demandes de révision formulées par le public. Il verra donc à s'adjoindre sous peu un responsable du greffe.

C'est aussi le Secrétariat qui voit à l'organisation des assemblées de la Commission en préparant l'ordre du jour, les procès-verbaux et en assurant le suivi des décisions rendues.

De plus, le Secrétariat est responsable du Centre de documentation qui offre le soutien documentaire approprié à la Commission et à son personnel.

Service juridique

Le Service juridique fournit le conseil et l'assistance en matière d'interprétation de la Loi sur l'accès et des autres législations et réglementations en vigueur. Il procède aux recherches juridiques pertinentes.

Ce Service a la responsabilité de réviser les dispositions législatives et réglementaires inconciliables avec la Loi sur l'accès.

De plus, il assure le conseil et l'assistance dans la rédaction de projets de loi et de règlement, de résolutions et autres documents divers et il en vérifie la conformité au plan juridique.

Enfin, il assure la représentation de la Commission devant les tribunaux judiciaires et administratifs.

2.1.3 La Direction de l'analyse et de l'évaluation

Cette direction regroupe les activités d'études, d'analyses, de traitement, d'enquêtes et d'évaluation de la Commission.

Elle possède entre autres comme mandat d'effectuer l'enregistrement, la gestion et le contrôle de la déclaration de fichiers, ainsi que le traitement des demandes particulières d'accès à ceux-ci; d'assurer la fonction de surveillance et contrôle de l'application de la loi par des enquêtes et des inspections; d'effectuer des études sur le terrain afin de cueillir des données, de détecter, d'évaluer les problèmes et les besoins des organismes et enfin d'analyser les projets de règle-

ment, les projets d'entente de transfert de renseignements, les projets de décret autorisant l'établissement de fichiers confidentiels ou tout autre document requérant l'avis de la Commission.

C'est la Direction de l'analyse et de l'évaluation qui assure aussi la réalisation de toutes les études qui sont nécessaires à l'évaluation des interventions de la Commission ou encore à une appréciation plus générale des implications de la réforme dans son ensemble.

2.2 Ses ressources

2.2.1 Les ressources humaines

À la fin de l'année financière 1983-1984, des 29 postes permanents autorisés, 16 d'entre eux avaient été comblés, incluant le président et les commissaires. Ces effectifs se répartissaient de la façon suivante:

	Québec	Montréal	Total
Hors cadre	2	1	3
Cadre	1	0	1
Professionnels	5	1	6
Soutien	5	1	6
	13	**3**	**16**

2.2.2 Les ressources budgétaires

État comparatif des dépenses et de crédits votés par l'Assemblée nationale pour l'année se terminant le 31 mars 1984.

	Budget 1983—1984 $	Dépenses 1983—1984 $
Fonctionnement-Personnel		
01. Traitements réguliers	581 900,00	460 888,44
02. Autres rémunérations	119 600,00	39 105,94
Fonctionnement-Autres dépenses		
03. Communications	61 600,00	36 235,27
04. Services professionnels, administratifs et autres	67 000,00	49 710,58
05. Entretien	3 000,00	—
06. Loyer et location	5 000,00	1 696,31
07. Fournitures	27 000,00	16 210,54
08. Équipement	—	6 333,81
11. Autres dépenses	9 000,00	2 093,68
Capital		
08. Équipement	19 000,00	5 297,40
Prêt, placement et avance		
Prêts, placements et avances	—	—
Total	**893 100,00**	**617 571,97**

3. Les activités générales cette année

3.1 Information et communication

Au cours de la dernière année, nous avons reçu, tant du public en général que des organismes, un certain nombre de demandes d'information relatives à la loi. Les demandes générales ont reçu les réponses nécessaires tandis que les demandes d'information nécessitant une interprétation de la loi ont été traitées avec égard mais sans nécessairement que la Commission donne des opinions juridiques formelles.

Les membres de la Commission ont participé à tour de rôle aux réunions de consultation organisées par le ministre des Communications au sujet du projet de calendrier d'entrée en vigueur de la loi. De plus, ils ont donné plusieurs conférences publiques portant sur les objectifs de la loi en général et son contenu.

Par ailleurs, la Commission a organisé conjointement avec le Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal un colloque international sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Ce colloque, tenu à Montréal les 17 et 18 novembre 1983, comptait plus d'une centaine de participants.

3.2 Formation, rencontres, congrès

Les commissaires, le personnel d'encadrement et les professionnels ont participé à une session d'initiation à l'informatique dispensée par l'ENAP.

Ils ont rencontré à Ottawa le commissaire à la vie privée et celui à l'accès aux documents. Par ailleurs, le président a participé à « The 5th Annual Meeting of Data Protection Commissioners Conference 1983 » à Stockholm. Mesdames Pestieau et Giroux, commissaires, ont participé au « Symposium de l'American Society of Access Professionals » à Washington. Elles ont eu à cette occasion des rencontres avec des personnes chargées de l'application des lois similaires dans des organismes fédéraux américains. Enfin, le président et le secrétaire ont pris part au 2e Congrès mondial de la protection et de la sécurité informatique et des communications à Cannes.

Partie II
Les avis et recherches de la Commission d'accès à l'information

Dans le cadre des mandats qui lui ont été confiés, la Commission a émis un certain nombre d'avis et effectué des recherches qu'elle jugeait pertinentes afin de bien se préparer à l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès.

Ainsi, pour répondre à son mandat de surveillance de l'application de la loi, elle a procédé à des études et émis des avis sur les projets de loi et les projets de règlement.

De plus, conformément à son mandat, la Commission a été consultée sur les projets de règlement soumis en vertu de la Loi sur l'accès.

Par ailleurs, le Conseil exécutif et certains ministères ont demandé à la Commission des avis portant sur des échanges de renseignements nominatifs entre organismes. Même si la loi n'était pas en vigueur à ce chapitre, ces demandes ont été prises en considération et la Commission a émis les avis requis.

Ces exercices ont permi d'établir une politique relative aux transferts de renseignements, que la Commission fera connaître, et de définir les problèmes particuliers qui se posaient.

4. Avis rendus dans le cadre du mandat de surveillance de l'application de la Loi sur l'accès

Étant donné le caractère prépondérant de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels sur les législations postérieures, et dans le cadre de son mandat général de surveillance de l'application de la loi, la Commission examine systématiquement tous les projets de loi et les projets de règlement.

4.1 Avis sur les projets de loi transmis à l'Assemblée nationale

Cette section reprend intégralement les avis que la Commission a émis en raison de difficultés que soulevaient ces projets de loi par rapport à la Loi sur l'accès. Ces avis ont été envoyés au président de l'Assemblée nationale et au ministre parrain.

4.1.1 Avis sur le projet de loi no 3 — Loi sur les archives

Dans son avis transmis au ministre le 30 mai 1983, la Commission d'accès à l'information note que « le projet de loi numéro 3 abroge la section 5 de la Loi sur le ministère des Affaires culturelles [1] qui régissait les Archives nationales et crée un nouveau cadre juridique pour la conservation, la mise en valeur et la diffusion des archives publiques en confiant la responsabilité première en cette matière au ministre des Affaires culturelles.

Le projet de loi numéro 3 couvre un champ très intimement relié à celui couvert par la Loi 65 puisqu'il porte sur la conservation et la diffusion des documents des organismes publics. L'angle sous lequel la matière est abordée est différent cependant. La Loi sur les archives s'intéresse au caractère plus ou moins actif des documents qu'elle classe en trois catégories: les documents actifs, semi-actifs, et inactifs. Ces derniers documents, de façon générale, constituent les archives publiques et ce sont eux, principalement, que la Loi sur les archives vient régir.

La Loi 65 ne fait pas de distinction entre les documents suivant leur caractère plus ou moins actif et elle s'applique aussi bien aux archives qu'aux documents couramment utilisés par les organismes publics. La Loi 65 prévoit, il est vrai, certaines exceptions pour les archives et contient une réserve explicite à l'égard de la Loi sur le ministère des Affaires culturelles.

Ainsi, l'article 59 de la Loi 65, qui interdit à un organisme de communiquer des renseignements nominatifs sans le consentement de la personne concernée, prévoit à l'alinéa 6 une exception pour les communications faites aux Archives nationales. De même, la Loi 65, par son article 79, soustrait les Archives nationales de l'application de ses dispositions sur la collecte, la conservation et l'utilisation des renseignements nominatifs. Enfin, l'article 73 de la Loi 65 établit une réserve à l'endroit de la législation sur les archives en stipulant que lorsque l'objet pour lequel un renseignement nominatif a été recueilli est accompli, l'organisme public doit le détruire « sous réserve » de la section 5 de la Loi sur le ministère des Affaires culturelles.

Mises à part ces restrictions, la Loi 65 s'applique aux archives tel que l'avait recommandé le rapport Paré qui avait, en outre, vivement souhaité qu'une nouvelle Loi sur les archives viennent clarifier et consolider la juridiction des Archives nationales sur les documents d'archives [2].

---

1. L.R.Q., c. M-20.
2. *Information et liberté*, rapport de la Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels, Gouvernement du Québec, 1981, pp. 102-103.

Le projet de loi numéro 3, en obligeant les organismes publics à établir un calendrier de conservation de leurs documents et en proposant un régime plus rigoureux de conservation des documents d'archives, est donc tout à fait complémentaire de la Loi 65 et la Commission d'accès à l'information accueille avec plaisir son dépôt à l'Assemblée nationale.

Commentaires généraux

Si les objectifs du projet de loi sont atteints, la gestion de documents actifs sera améliorée au sein des organismes publics. L'établissement d'un calendrier de conservation et le respect de ce calendrier donneront plus de liberté et de meilleures balises aux documentalistes pour classer et répertorier les documents qu'ils conservent. En même temps, la quantité et la qualité des documents inactifs, mais accessibles, devraient être accrues compte tenu de l'obligation faite par la nouvelle loi à tout organisme public de remettre au ministre des Affaires culturelles les documents identifiés pour être conservés comme archives publiques et de l'interdiction faite par la loi d'éliminer les archives publiques.

Le projet de loi numéro 3, semble multiplier les intervenants dans le domaine des archives puisqu'en même temps qu'il fait disparaître l'institution des Archives nationales et du conservateur de ces archives, il prévoit une conservation des archives par des instances diverses. Bien que cela puisse faire craindre des difficultés accrues d'accessibilité à ces documents, étant donné leur dispersion, la Commission d'accès à l'information ne croit pas fondé de dénoncer globalement cette mesure. Il faut présumer, en effet, que ce nouveau mécanisme favorisera une plus grande quantité de documents d'archives accessibles et la Commission se contente donc de rappeler ici au ministre des Affaires culturelles sa responsabilité quant à l'accès aux documents qu'il détient, que les documents soient conservés par lui ou déposés auprès d'un autre organisme. De façon générale, il sera donc important que le ministre des Affaires culturelles veille à inclure dans la liste de classement de ses documents, les documents qu'il aura confiés à un dépositaire, d'une part, et que des mesures soient prises pour que l'accès réel à ces documents, quel que soit l'endroit où ils se trouvent, soit assuré et ceci, en ayant recours, le cas échéant, à des ententes avec les institutions dépositaires, tel que prévu à l'article 172 de la Loi 65.

La Commission d'accès à l'information s'inquiète davantage des dangers que représente la multiplication des intervenants pour la protection des renseignements personnels impliqués et rappelle, à cet égard, que la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* couvre bel et bien les documents d'archives. Comme les commentaires spécifiques qui suivent le démontreront, le projet le loi numéro 3 semble parfois oublier cette prémisse.

La Loi 65 a un caractère prépondérant sur toute disposition postérieure qui lui serait contraire, à moins que le législateur n'y déroge expressément. Étant donné toutefois que, d'une part, l'article168 de la Loi 65 qui établit cette prépondérance n'est pas encore en vigueur et, d'autre part, par souci de réduire les difficultés d'interprétation et de faciliter une bonne compréhension des textes de lois pour un lecteur non initié, elle recommandera des références explicites à la Loi 65 dans les cas d'apparence de conflit.

Commentaires spécifiques

— Article 6

Cet article oblige tout organisme public à établir et tenir à jour un calendrier de conservation des documents actifs et semi-actifs. Il vient compléter en cela la Loi 65 qui oblige les organismes publics à classer leurs documents de manière à en permettre le repérage et, en ce sens, la Commission d'accès à l'information ne peut que se réjouir de son inclusion dans la Loi sur les archives.

— Article 9

Cet article donne au ministre des Affaires culturelles le droit d'obtenir copie d'un fichier informatisé détenu par un organisme public. Une telle communication est permise par l'article 59, alinéa 6, de la Loi 65 tel que déjà cité et à laquelle on fait d'ailleurs une modification de concordance et en cela la Commission d'accès à l'information n'a donc aucune objection particulière à formuler.

— Article 11

Cet article vise la conservation des documents publics et empêche quiconque de disposer d'un document actif ou semi-actif. Or, cet article peut entrer en conflit avec la responsabilité de la Commission d'accès à l'information de protéger la vie privée des citoyens et, notamment, le pouvoir conféré à la Commission d'ordonner la destruction d'un fichier de renseignements personnels établi ou utilisé contrairement à la Loi 65 (article 128.3 de la loi). Il y aurait donc lieu de faire ici la réserve suivante: « sous réserve de l'article 128.3 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels ».

— Article 14

Cette disposition mérite un premier commentaire. Dans la mesure où les archives visées ici sont constituées de documents ne comportant pas de renseignements personnels, ce dépôt ne pose pas de problème par rapport à la Loi 65, si ce n'est que le ministre des

Affaires culturelles devra voir à inclure dans sa liste de classement ces documents et, ceci, même dans le cas où le dépôt est fait auprès d'archives privées. La Commission tient donc à rappeler cette obligation au Ministre et l'invite à prendre toutes les mesures pour que l'accès à ces documents soit assuré, en pratique, et que d'aucune manière, ce dépôt de documents ne vienne restreindre l'exercice du droit d'accès reconnu par la Loi 65.

Dans la mesure, par ailleurs, où ces documents contiennent des fichiers de renseignements personnels, ce dépôt semble contrevenir, à première vue, à la Loi 65 en ce sens qu'il comporte une communication ou un transfert de renseignements personnels et que, contrairement à ce qui est le cas pour l'article 9, ce transfert ne fait pas l'objet d'une exception dans la Loi 65.

Étant donné toutefois que cette disposition ne prévoit qu'un dépôt, lequel, en vertu de l'article 4 du projet de loi, ne transfère pas la propriété du document, et que, par conséquent, le Ministre des Affaires culturelles demeurera le responsable de ces documents, il n'y a pas dérogation à la Loi 65. Une telle hypothèse, au contraire, est prévue par la Loi 65 qui stipule en son article 1 qu'un organisme peut être détenteur d'un document sans en assurer la conservation. Ceci dit, la Commission se doit de rappeler au ministre des Affaires culturelles que la responsabilité d'assurer la protection des renseignements personnels contenus dans des archives ainsi déposées demeurera uniquement et essentiellement la sienne et qu'il devra l'assumer conformément aux principes de la Loi 65, en ayant recours, le cas échéant, à la procédure prévue à l'article 172 de cette loi.

— Article 21

Cet article déclare que nul ne peut éliminer, ni modifier des archives publiques. L'interdiction d'éliminer les documents n'appelle pas d'objection de notre part, étant donné que l'article 73 de la Loi 65, qui oblige à détruire un renseignement personnel lorsque l'objet pour lequel il a été recueilli est accompli, prévoyait déjà une réserve à l'endroit des Archives. Le commentaire fait au sujet de l'article 11 s'applique toutefois ici.

L'interdiction de modification faite par cet article par contre, contrevient au droit de rectification accordé par la Loi 65. L'article 89 de la Loi 65 reconnaît en effet le droit de toute personne d'exiger la correction d'un renseignement personnel la concernant qui serait erroné. En outre, la Commission d'accès à l'information a, en vertu de l'article 128 (1), le pouvoir d'ordonner la correction d'un fichier de renseignements personnels ou d'un fichier confidentiel. Cette disposition devrait donc contenir la clause introductive suivante: « sous réserve des articles 89 et 128 (1) de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels ».

— Article 23

Cet article limiterait le droit d'accès aux documents aux fins de rectification au vivant de la personne concernée par un renseignement nominatif. Ceci contrevient à l'article 94 de la Loi 65 qui préserve le droit de rectification au bénéfice du successeur ou de l'héritier de la personne, ce qui explique sans doute la dérogation expresse à la Loi 65 qui y est faite.

Une telle dérogation n'a, à notre avis, aucun fondement et traduit une mauvaise compréhension de la Loi 65. Le législateur a choisi de reconnaître dans cette loi le droit des héritiers de faire rectifier des renseignements erronés détenus sur leurs auteurs et n'a pas jugé bon de prévoir une exception, à cet égard, pour les Archives. Nous ne comprenons pas quant à nous la justification de cette dérogation.

— Article 43

Selon cet article, le ministère des Affaires culturelles pourrait déléguer à toute personne qu'il désignerait les pouvoirs que la Loi sur les archives lui conférerait. Étant donné que les pouvoirs en question comprennent certaines des responsabilités de « la personne ayant la plus haute autorité au sein d'un organisme public » mentionné à l'article 8 de la Loi 65, et que cette personne ne peut déléguer qu'à un membre du personnel de direction de son organisme pour se charger de l'accès aux documents ou de la protection de la vie privée, l'article 43 du projet de loi devrait contenir une restriction semblable.

— Articles 30 et 71

L'article 30 établit que les archives privées déposées auprès du ministre des Affaires culturelles ne constituent pas des documents au sens de la Loi 65. Leur accessibilité et la protection des renseignements personnels qu'ils pourraient contenir ne se veulent donc pas régies par cette loi et l'article 71 vient le confirmer en modifiant la Loi 65 pour y stipuler expressément qu'elle ne s'applique pas à ces archives privées.

Ces deux articles du projet de loi numéro 3 viennent restreindre le champ d'application de la Loi 65. En effet, les archives privées déposées auprès des Archives nationales constituent, en vertu de la Loi 65, des documents détenus par un organisme public. C'est pourquoi la Commission d'accès à l'information est en désaccord avec ces propositions.

Ce projet de loi devait faire l'objet d'une réimpression.

4.1.2 Avis sur le projet de loi no 21 — Loi modifiant les régimes de retraite et diverses dispositions législatives

Dans son avis, daté du 21 juin 1983, la Commission d'accès à l'information ne peut que signifier sa perplexité devant le libellé de l'article 223 du projet de loi no 21.

En effet, le premier alinéa de cet article vient affirmer l'applicabilité des articles 53 à 63 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels aux renseignements relatifs à un cotisant ou à un bénéficiaire obtenus en vertu des régimes de retraite et d'assurance confiés à l'administration de la Commission par une personne au service de la Commission.

En vertu de la règle d'interprétation « expressio unius est exclusio alterius » il y a un risque que cette disposition soit interprétée comme signifiant que les autres dispositions de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et, notamment, ceux de la partie relative à la protection des renseignements personnels ne s'appliquent pas aux renseignements visés ici ou encore que les articles 53 à 63 ne s'appliquent qu'aux renseignements qui y sont mentionnés.

Bien sûr, étant donné la prépondérance de la Loi 65, tel ne pourrait pas être l'effet de cette disposition. Cependant, l'article 168 de la loi qui établit cette prépondérance, n'étant pas encore en vigueur, une plus grande vigilance s'impose. La Commission d'accès à l'information recommande la suppression de cet alinéa.

Le second alinéa de l'article 123 suscite lui aussi quelques interrogations. Il autorise la communication de renseignements entre la Commission administrative des régimes de retraite d'une part, et le ministère des Affaires sociales et le ministère du Revenu d'autre part. Il précise que la communication de ces renseignements ne sera faite cependant que conformément aux articles 67 à 70 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics si leur communication s'avère nécessaire pour l'application des lois dont ces ministères sont chargés.

Il est difficile de saisir ici exactement l'intention qui se profile derrière cette formulation. Cependant, cette formulation porte à confusion et pourrait s'avérer limitative. Pour éviter cette embûche, la Commission recommande d'enlever les mots *si leur communication s'avère nécessaire pour l'application des lois dont ces ministères sont chargés* ».

4.1.3 Avis sur le projet de loi no 42 — Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles

Le 22 février 1984, la Commission d'accès à l'information indique qu'elle a pris connaissance du projet de loi 42 — Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles — et, notamment, de l'article 45 de ce projet de loi qui contient une clause de dérogation à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

La Commission est d'avis que cette dérogation, qui a pour effet de reconduire le droit existant, est acceptable. L'employeur en tant que payeur indirect des prestations payées à une victime de lésion professionnelle est partie à une réclamation et doit pouvoir assurer la défense de ses droits, pleinement et entièrement.

L'accès au dossier est indispensable à cette défense. La Commission remarque, en outre, que cet accès est limité au médecin désigné par l'employeur, ce qui témoigne d'un souci de protection des renseignements visés.

Enfin, la Commission remarque avec satisfaction que le projet de loi veut assurer de façon absolue le caractère gratuit de l'accès au dossier. Elle remarque, par ailleurs, que le projet vient confirmer certains principes consacrés par la Loi d'accès; comme les modalités d'application de ces principes sont clairement énumérées dans la Loi d'accès et que ladite loi a un caractère prépondérant, la Commission constate que les articles 46 et 47 du projet de loi 42 — Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles — sont redondants.

La Commission s'interroge même sur la possibilité que le libellé des articles 46 et 47 soit éventuellement compris par les responsables de l'accès ou les usagers comme limitant les droits consacrés dans la Loi d'accès et recommande en conséquence au législateur de s'en tenir au texte de la Loi d'accès, ne serait-ce que pour éviter toute confusion éventuelle ».

Ce projet de loi devait faire l'objet d'une réimpression.

4.2 Avis sur un projet de loi non transmis à l'Assemblée nationale

Un projet de loi a reçu une attention particulière de la Commission, sans toutefois qu'il ait été jugé nécessaire de transmettre un avis à l'Assemblée nationale.

Il s'agit du projet de loi 60 modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse. Ce projet de loi venait rendre obligatoire le consentement d'un enfant mineur de plus de 14 ans à la communication de renseignements nominatifs le concernant. Il diminuait, par le fait même, le pouvoir reconnu aux parents dans la Loi sur l'accès. La Commission a jugé favorablement cette mesure qui élargissait les droits reconnus par la Loi sur l'accès et n'a donc pas cru bon de dénoncer la clause dérogatoire qu'elle comportait.

4.3 Avis sur les projets de règlement

Parmi les projets de règlement examinés, trois d'entre eux ont nécessité l'adoption d'un avis formel par la Commission, reproduits ici intégralement.

4.3.1 Premier avis sur le projet de règlement sur l'organisation et l'administration des établissements de santé et de services sociaux

Dans son avis du 11 octobre 1983, et conformément au mandat général qui lui fut assigné par le législateur de surveiller l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Commission d'accès à l'information indique qu'elle a pris connaissance du projet de Règlement sur l'organisation et l'administration des établissements, publié dans la Gazette officielle du Québec, partie II, 10 août 1983, no 34, page 3693.

Après l'examen des propositions que contient ce projet de règlement, la Commission juge opportun de faire connaître aux parlementaires et au public les constatations suivantes:

1. Ce projet de règlement a pour objet d'obliger les établissements de santé et de services sociaux à fournir directement au Ministre des informations à caractère nominatif portant aussi bien sur les bénéficiaires que sur le personnel des établissements;
2. le caractère des renseignements demandés est particulièrement personnel, notamment la nature des interventions médicales ou sociales dont ont bénéficié les clients des établissements, la destination du bénéficiaire lors de sa sortie de l'établissement, le nombre de dépendants des membres du personnel des établissements, l'affiliation syndicale des membres du personnel des établissements.

Tout en convenant que plusieurs dispositions de la Loi 65 ne sont pas encore en vigueur, la Commission d'accès à l'information constate que:

1. Les renseignements nominatifs que le Ministre exige des établissements ne pourraient, selon l'esprit et la lettre de la Loi 65, être transmis selon la procédure prévue au projet de règlement, si la loi votée et sanctionnée les 22 et 23 juin 1982 était en vigueur;
2. les renseignements demandés ne pourraient être fournis au Ministre que si celui-ci fait la démonstration que ces renseignements sont nécessaires à l'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., c. S-5);
3. lesdits renseignements ne pourraient être fournis au Ministre qu'après entente entre les établissements visés et le ministère des Affaires sociales, selon les articles 3 et 7 de la Loi 65 et les articles 67, 68 et 69 de la Loi 65;
4. le Ministre, dans l'entente conclue avec les établissements, devrait préciser l'usage qu'il entend faire des renseignements demandés;
5. la requête du Ministre vise à accroître le nombre de renseignements nominatifs fournis par les établissements au Ministre, alors que l'économie de la Loi 65 vise à réduire au strict nécessaire les échanges de renseignements nominatifs.

À la suite de ces constatations, en vue de respecter la lettre et l'esprit de la Loi 65, la Commission d'accès à l'information recommande que ledit projet de règlement ne soit pas adopté par le Conseil des ministres avant:

1. Que le Ministre n'ait fait la démonstration que les renseignements nominatifs qu'il requiert des établissements sont absolument nécessaires à l'application de la loi;
2. que l'usage qu'entend faire le Ministre des renseignements demandés n'ait été clairement spécifié, y compris d'éventuels transferts des renseignements ainsi obtenus vers d'autres organismes au sens de la Loi 65.

La Commission rappelle enfin que le transfert desdits renseignements, sans le consentement des personnes concernées, devra éventuellement faire l'objet d'une entente écrite entre les établissements et le Ministre, laquelle entente devra au préalable être soumise à la Commission pour avis, avant d'être acceptée par le Conseil des ministres, selon la procédure prévue par la Loi 65.

La Commission d'accès à l'information juge qu'il lui incombe d'alerter l'Assemblée nationale et le public sur ces questions, étant donné que la procédure choisie par le Ministre pour effectuer des transferts directs de renseignements nominatifs en provenance des établissements de santé et de services sociaux sera soumise à de nouvelles règles, dès l'entrée en vigueur des dispositions pertinentes de la Loi 65, le 1er juillet 1984.

En réponse à l'avis de la Commission, le ministre des Affaires sociales indiquait que le nécessaire serait fait « auprès du ministère pour que cet avis soit considéré lors de la préparation de texte final de ladite réglementation ».

4.3.2 Deuxième avis sur le projet de règlement sur l'organisation et l'administration des établissements de santé et de services sociaux

Le 1er décembre 1983, la Commission rappelle que dans un avis qu'elle soumettait à l'Assemblée nationale le 11 octobre 1983 en s'inspirant des principes

édictés dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*[1], elle faisait état de certaines constatations dont le fait que *le projet de règlement sur l'organisation et l'administration des établissements*[2] alors à l'étude, obligeait les établissements de santé et de services sociaux à fournir au ministre des Affaires sociales des informations à caractère nominatif.

Toujours dans le même avis, la Commission soulignait, exemples à l'appui, le caractère particulièrement personnel des renseignements demandés et elle recommandait que ledit projet de règlement ne soit pas adopté par le Conseil des ministres avant que le ministre des Affaires sociales n'ait fait la démonstration de la nécessité des renseignements requis pour l'application de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*[3] et de leur pertinence en regard de la Loi d'accès.

En réponse à l'avis de la Commission, le ministre des Affaires sociales a indiqué que le nécessaire serait fait « auprès du ministère pour que cet avis soit considéré lors de la préparation du texte final de ladite réglementation ».

Un texte final de règlement a été soumis à la Commission qui désire faire connaître son avis.

La Commission constate que le caractère non nominatif des renseignements transmis des établissements du réseau au ministre des Affaires sociales a été raffermi. L'annexe III du nouveau règlement (Annexe III de l'ancien) prévoit le transfert de renseignements touchant le personnel salarié des établissements à l'aide d'un « numéro anonyme et non descriptif de l'employé, tel qu'attribué par l'établissement » au lieu du numéro d'assurance sociale. L'annexe IV du nouveau règlement (Annexe II de l'ancien) prévoit le transfert de renseignements touchant les services fournis aux bénéficiaires par les établissements à l'aide « du numéro non descriptif et permanent du dossier du bénéficiaire, tel qu'attribué par l'établissement ».

Outre ces modifications réglementaires, les représentants du ministère des Affaires sociales ont donné l'assurance que les mesures administratives étaient prises afin de conserver l'anonymat des informations transmises et empêcher toute possibilité d'identification des personnes concernées par les renseignements.

Quant à la pertinence des renseignements demandés et leur nécessité pour l'application de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, elles ont été justifiées par le ministère à la satisfaction de la Commission. Elle comprend que, pour les fins d'exercer un contrôle des visites effectuées dans un centre hospitalier par exemple, il importe que le ministère connaisse le taux de fréquentation et d'utilisation d'un tel centre hospitalier par une même personne: les services dispensés par un centre diffèrent s'ils sont fournis à une personne qui, dans une période donnée, fait dix visites que s'ils sont fournis à dix personnes qui, pendant la même période, font chacune une visite.

Enfin, à l'annexe IV du texte réglementaire, la Commission constate que la mention de la provenance et de la destination du bénéficiaire, laquelle avait suscité des interrogations dans le projet initial, a été remplacée par des termes correspondant à l'objectif réel du ministère qui vise à connaître les mouvements des bénéficiaires entre les ressources du réseau des affaires sociales.

En définitive, à l'examen des explications données par les représentants de votre ministère et des modifications apportées au projet de règlement initial, la Commission est d'avis que *le règlement sur l'organisation et l'administration des établissements*, dans sa nouvelle version, protège les renseignements personnels et assure leur caractère confidentiel au sens prévu dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

4.3.3 Avis sur le projet de règlement modifiant le règlement d'application de la Loi sur la protection de la santé publique

Dans son avis transmis le 31 mars 1984, la Commission rappelle que le 16 février 1984, le ministère du Conseil exécutif demandait l'avis de la Commission d'accès à l'information sur un projet de règlement préparé par le ministère des Affaires sociales et qui concerne le transfert de renseignements nominatifs des départements de santé communautaire au ministère des Affaires sociales.

Le projet de règlement soumis à la Commission se situe dans le cadre de la Loi sur la protection de la santé publique (L.R.Q., c. p-35) et du Règlement d'application de cette loi (R.R.Q., c. P-35, r.1). En vertu de l'article 5 de cette loi, le chef d'un département de santé communautaire doit déclarer au ministre des Affaires sociales tous les cas de maladie vénérienne et de maladie appelée « à déclaration obligatoire ». En vertu de l'article 4 et du paragraphe g de l'article 69 de la loi, la liste de ces maladies à déclaration obligatoire est fixée par le gouvernement (voir l'article 28 du Règlement d'application de la Loi sur la protection de la santé publique).

De plus l'article 69 autorise le gouvernement à déterminer le contenu de ces déclarations et les règles relatives à leur transmission. C'est ainsi que l'article 33.1 du Règlement d'application de la loi, article que le gouvernement a approuvé par le décret 975-83 du 18 mai 1983, précise le contenu des déclarations de maladies vénériennes et de maladies à déclaration obli-

1. L.R.Q., c. A-2.1
2. G.O., II, 1983, no 34, p. 3693
3. L.R.Q., c. S-5

gatoire et à qui ces déclarations doivent être transmises au ministère. Le projet de règlement soumis à la Commission vient modifier cet article 33.1 du Règlement en remplaçant la Direction des systèmes d'information et la Division des maladies infectieuses du ministère par la Direction de la santé communautaire et des politiques de santé comme destinataire de certains rapports transmis par chaque chef de département de santé communautaire.

La Commission aimerait préciser d'abord que le relevé mensuel, selon l'âge et le sexe, qu'en vertu du premier alinéa de l'article 33.1, le chef du département de santé communautaire doit faire parvenir au Ministère, ne lui semble pas contenir de renseignements nominatifs. La Loi sur l'accès ne s'applique donc pas à cet échange de renseignements. Par contre, les renseignements mentionnés aux deuxième et troisième paragraphes sont clairement nominatifs et sont par conséquent visés par les dispositions de la Loi sur l'accès.

La Loi sur la protection de la santé publique fait plus qu'autoriser les chefs de département de santé communautaire à transmettre ces renseignements nominatifs au Ministère, elle les y oblige. Ces dispositions constituent la base même des mécanismes mis en place par la loi pour suivre l'évolution et mieux combattre les maladies énumérées à l'article 5 de la loi et à l'article 28 du règlement. Dans ce sens, la Commission ne peut qu'émettre un avis favorable à l'égard des échanges prévus par l'article 33.1 du règlement. Elle n'a, par ailleurs, aucune objection à exprimer à l'égard du projet de règlement qui lui est soumis puisqu'il ne vient modifier qu'un point mineur du règlement déjà en vigueur, soit celui relatif à l'unité administrative à qui le chef du D.S.C. doit transmettre ses rapports.

La Commission aimerait rappeler cependant que, puisqu'il s'agit là de renseignements nominatifs dont la communication est autorisée par la Loi sur la protection de la santé publique, l'article 67 de la Loi sur l'accès s'applique à cet échange. Cela signifie qu'à compter du 1er juillet 1984, la communication, des D.S.C. au ministère des Affaires sociales, de renseignements nominatifs sur les maladies à déclaration obligatoire devra se faire dans le cadre d'une entente entre les centres hospitaliers concernés et le ministère, entente qui devra être approuvée par le gouvernement et sur laquelle la Commission devra fournir son avis.

Comme nous l'avons souligné plus haut, le rapport sur les maladies vénériennes que les chefs de D.S.C. transmettent à chaque mois au ministère ne contient aucun renseignement nominatif et ce, conformément au quatrième paragraphe de l'article 5 de la loi qui interdit de déclarer le nom d'une personne atteinte de ces maladies. La personne malade ne peut être identifiée que par un numéro, son âge, son sexe et sa municipalité. Cette précaution a sans doute été prise à cause de l'extrême sensibilité des renseignements relatifs à ces maladies et aussi parce qu'il était possible de dénominaliser ces renseignements sans nuire à l'application de la Loi sur la protection de la santé publique.

La Commission apprécierait qu'avant de lui soumettre une entente pour encadrer, à partir du 1er juillet 1984, les échanges de renseignements nominatifs relatifs aux maladies à déclaration obligatoire, le ministère des Affaires sociales évalue la nécessité pour le Ministère de recevoir, sous une forme nominalisée, les renseignements prévus par la Loi sur la protection de la santé publique. Si cet examen amenait le ministère à maintenir la situation actuelle, la Commission aimerait que le mémoire qui accompagnera l'entente et le projet de décret justifie cette position. Il va sans dire qu'aucune entente ne serait nécessaire si le Ministère optait pour dénominaliser ces renseignements.

En conclusion, la Commission d'accès à l'information ne s'oppose pas au projet de règlement du ministère des Affaires sociales. Elle attire cependant l'attention du ministère sur le fait que les échanges de renseignements nominatifs sur les maladies à déclaration obligatoire qui ont cours présentement devront se poursuivre, à partir du 1er juillet prochain, dans le cadre d'une entente conclue entre les établissements concernés et le ministère et approuvée par le gouvernement. La Commission demande enfin au Ministère de s'interroger sur l'opportunité de poursuivre ces échanges de renseignements sous une forme nominalisée.

5. Avis rendus dans le cadre du mandat de consultation

Le mandat de consultation confié à la Commission d'accès à l'information implique entre autres, selon l'article 123, « de donner son avis sur les projets d'entente de transfert de renseignements (...) ».

Dans l'exercice de ce mandat, la Commission a transmis les avis suivants aux autorités compétentes.

5.1 Avis sur les projets d'entente de transfert de renseignements nominatifs

Le chapitre III de la Loi sur l'accès est fondé sur le principe que les renseignements nominatifs détenus par un organisme public sont confidentiels et que leur usage est réservé aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis.

La loi stipule aussi que le consentement de la personne concernée est nécessaire pour communiquer un renseignement nominatif. Cependant, la loi prévoit qu'un organisme peut échanger ces renseignements, sans ce consentement, à la condition qu'une loi l'autorise (art. 67) ou si l'échange est nécessaire « en vue de l'application d'une loi ou de la tenue d'enquêtes » (art. 68). Un organisme qui veut échanger des renseignements nominatifs avec un autre doit cependant procéder à la conclusion d'ententes dûment approuvées

par le gouvernement, après avis de la Commission d'accès à l'information.

Dans le cadre de l'application de ces dispositions, la Commission a été invitée à formuler certains avis, que nous avons résumés en raison de leur longueur.

5.1.1 Avis sur le projet de décret présenté par le ministre des Affaires sociales concernant la Régie de l'assurance maladie du Québec (R.A.M.Q.) et la Commission des normes du travail (C.N.T.)

La Commission transmet un avis, le 1er décembre 1983, concernant un projet de décret soumis par le ministre des Affaires sociales. Ce projet de décret vise à autoriser la Régie de l'assurance maladie (R.A.M.Q.) à communiquer à la Commmission des normes du travail (C.N.T.) l'adresse de certaines personnes à qui certains montants sont dûs en vertu de la Loi sur les normes du travail et dont elle ne possède pas l'adresse.

Dans le présent cas, la Commission constate que le renseignement que l'on veut échanger, peu sensible en lui-même, apparaît particulièrement neutre, étant donné l'objectif poursuivi. Celui-ci est en effet tout à l'avantage de la personne concernée, puisqu'il s'agit de lui remettre une somme d'argent. Par ailleurs, si toutes les garanties de confidentialité sont respectées, aucun préjudice n'est susceptible d'être causé par cet échange. Enfin, le transfert dont il est question n'a ni comme objet ni comme résultat de produire une information nouvelle à l'insu des personnes concernées.

La situation présente ici est, en fait, tout à fait exceptionnelle et l'on peut logiquement et raisonnablement présumer le consentement de la personne concernée à la communication du renseignement. Tout permet de croire en effet que les personnes à qui la Commission des normes du travail doit une somme d'argent seraient d'accord pour que celle-ci prenne tous les moyens possibles pour leur remettre cet argent et, notamment, recherche leur adresse auprès d'un autre organisme si elle n'est pas autrement en mesure de les rejoindre.

Il est évident par ailleurs que le renseignement recherché est essentiel à la C.N.T. pour que celle-ci puisse s'acquitter de ses obligations envers ses bénéficiaires.

Enfin, la Commission note que le transfert de renseignements dont il est ici question est destiné à une utilisation bien spécifique et ne vise que les personnes dont l'adresse est inexacte ou inconnue et qui sont visées par un remboursement, ce qui en réduit considérablement la portée.

En conséquence, après avoir énoncé certaines conditions, la Commission donne un avis favorable au projet de décret, jugeant que le transfert de renseignements envisagé ici s'inscrit bien dans l'économie générale de la Loi sur l'accès et qu'il respecte les principes de cette loi à l'égard des échanges de renseignements nominatifs.

5.1.2 Avis sur le projet de décret présenté par le ministre de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu (M.M.S.R.) concernant la Régie des rentes du Québec (R.R.Q.) et la Commission de la santé et de la sécurité du travail (C.S.S.T.)

Le 15 février 1984, la Commission transmet un avis au Conseil Exécutif relativement à un projet d'échange de renseignements personnels de la Régie des Rentes du Québec (R.R.Q.) à la Commission de la santé et de la sécurité du travail (C.S.S.T.).

Ce projet de décret vise à modifier un arrêté ministériel antérieur qui autorisait le transfert de la R.R.Q. à la C.S.S.T. de renseignements sur les prestations payées par la R.R.Q. à des personnes aptes à recevoir des prestations de la C.S.S.T. La modification porte sur l'étendue des renseignements concernés, l'autorisation antérieure visant le montant des seules prestations d'invalidité payées par la R.R.Q., alors que celle recherchée veut couvrir le montant de toute prestation payée par celle-ci.

La Commission est d'avis que le libellé du décret est indûment large. Elle considère en effet que l'échange envisagé ne devrait couvrir que les personnes pour lesquelles il est requis et non pas l'ensemble des personnes aptes à recevoir des prestations de la C.S.S.T. La Commission souligne de plus que l'obtention du consentement de la personne concernée doit être privilégiée lorsque c'est possible, et que dans le présent cas, la très petite population visée milite en faveur de cette solution.

En conséquence, la Commission invite la C.S.S.T. à établir clairement les renseignements dont elle a besoin pour s'acquitter de ses obligations et demande l'assurance que l'échange ne couvrira que ces renseignements. Enfin, la Commission recommande que, pour respecter les prescriptions de la Loi sur l'accès, la R.R.Q. et la C.S.S.T. démontrent que, le cas échéant, d'autres alternatives ont été envisagées et que l'échange s'avère véritablement le moyen le plus apte à assurer l'atteinte des objectifs recherchés. La Commission précise de plus quelques conditions devant s'appliquer à l'échange éventuel.

5.1.3 Avis sur le projet d'échange de renseignements nominatifs entre le ministère de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu (M.M.S.R.) et la Régie de l'assurance maladie du Québec (R.A.M.Q.)

La commission fait connaître, le 29 mars 1984, son avis concernant un projet visant à faire autoriser

par le gouvernement la communication, entre le M.M.S.R. et la R.A.M.Q., de certains renseignements nominatifs.

La Commission souligne d'abord qu'un tel échange peut avoir lieu sans le consentement de la ou des personnes concernées lorsque la loi l'autorise (d'après l'article 67 de la Loi sur l'accès) ou lorsqu'il est requis en vue de l'application d'une loi ou de la tenue d'enquêtes (art. 68). La Commission constate que les deux lois qui régissent les domaines dont la R.A.M.Q. et le M.M.S.R. ont la responsabilité respective autorisent la communication de la plupart des renseignements nominatifs réclamés par le projet d'échange.

5.1.3.1 Les renseignements dont la communication est autorisée par la loi.

Cependant, la Commission note que la Loi sur l'accès invite à s'interroger sur la pertinence d'un échange de renseignements nominatifs, même lorsque la loi l'autorise. Elle incite d'abord à se demander si les renseignements nominatifs sont nécessaires à l'exercice des attributions de l'organisme qui les reçoit ou à la mise en oeuvre d'un programme dont il a la gestion, et si l'échange est le seul moyen de l'obtenir.

À cet égard, il apparaît à la Commission qu'à une ou deux exceptions près, les renseignements nominatifs que le Ministère et la Régie veulent s'échanger et qu'ils sont autorisés par la loi à se communiquer leur sont indispensables pour la mise en oeuvre du programme d'assistance-maladie dont ils assument conjointement la gestion. La Commission constate par ailleurs que le Ministère et la Régie veulent s'échanger des renseignements qu'ils ont eux-mêmes colligés et qu'ils sont les seuls à détenir.

5.1.3.2 Les renseignements dont la communication n'est pas autorisée

Parmi les renseignements que le M.M.S.R. et la R.A.M.Q. veulent s'échanger, il y en a quelques-uns dont la communication n'est pas expressément autorisée par une loi.

La Commission estime que parmi ces renseignements, ceux qui ont un caractère nominatif et ne sont pas autorisés par la loi ne peuvent être communiqués. Les deux organismes doivent donc s'en tenir à la communication des seuls renseignements prévus par les lois qui les régissent ou faire modifier ces lois pour y inclure ces renseignements.

Mais la Commission constate par ailleurs que certains renseignements réclamés ne constituent pas des renseignements nominatifs. C'est le cas par exemple du numéro de la région et du bureau local dont relève un bénéficiaire de l'aide sociale. En effet, il ne s'agit pas là d'un renseignement spécifique à une personne et il ne permet pas de l'identifier. Il en va de même du renseignement relatif au décès d'une personne, qui constitue un renseignement personnel ayant un caractère public. La Commission est donc d'avis que le M.M.S.R. peut transmettre ce renseignement à la R.A.M.Q. et qu'il n'est pas nécessaire que l'entente et le décret le mentionnent.

5.1.3.3 L'accès aux adresses détenues par la R.A.M.Q.

Afin de permettre au M.M.S.R. de recouvrer les sommes que lui doivent certaines personnes qui ont reçu de l'aide sociale sans droit et dont le M.M.S.R. ne possède plus l'adresse, le projet d'échange réclamait que la R.A.M.Q. communique au M.M.S.R. la dernière adresse de ces débiteurs.

La Commission constate que le Ministère veut avoir accès au fichier des bénéficiaires non pas parce que la Régie est partie prenante dans la gestion du programme d'aide sociale, mais parce qu'elle dispose du fichier de la population du Québec le plus exact. Cette demande pose donc implicitement le vaste problème du rôle du fichier des bénéficiaires de la R.A.M.Q. Ce fichier sert de plus en plus de fichier de la population et de plus en plus d'organismes veulent y avoir accès pour tenir leur fichier à jour.

La Commission estime d'abord qu'il s'agit là d'une orientation fondamentale et qu'il faut éviter qu'un ensemble de décisions ponctuelles conduise imperceptiblement à la création d'un fichier de la population accessible aux organismes publics. Dans cette optique, la Commission ne peut recommander au gouvernement qu'il autorise la Régie à communiquer au Ministère la dernière adresse qu'elle possède sur les personnes que lui aura indiquées le Ministère.

Par ailleurs, la Commission reconnaît que le Ministère a besoin de ce renseignement pour assumer ses responsabilités de gestion. Elle n'est cependant pas convaincue qu'il s'agit là du dernier moyen à la disposition du Ministère pour retracer les personnes dont il a perdu l'adresse.

Enfin, la Commission souligne qu'elle est d'autant plus réticente à l'égard de cet échange qu'il se fait à l'encontre des intérêts des personnes concernées qui constituent des débiteurs du Ministère. On peut donc difficilement s'imaginer que ces personnes seraient d'accord avec cet échange.

5.1.3.4 La confidentialité et la sécurité des renseignements échangés

À cet égard, la Commission considère que l'entente devrait contenir une section spéciale consacrée à la confidentialité des renseignements et qui permettrait d'articuler les obligations que la loi leur confère.

La Commission suggère donc que conformément à la Loi sur l'accès, l'entente précise quelles sont les personnes autorisées à accéder aux renseignements et qu'elle indique les moyens que chaque organisme

entend prendre pour assurer la sécurité des renseignements reçus et pour éviter que des personnes non autorisées y accèdent.

La Commission recommande aussi que la R.A.M.Q. et le M.M.S.R. précisent dans l'entente la période de temps pendant laquelle les différents renseignements reçus seront conservés par l'un et par l'autre. Il faudrait aussi que, conformément à l'article 73 de la Loi sur l'accès, ils s'engagent à détruire les renseignements lorsque l'objet pour lequel ils ont été recueillis est accompli.

Enfin, la Commission précise que l'entente qui lui sera soumise devra identifier, pour chaque échange de renseignements qu'elle couvre, l'objectif poursuivi, les renseignements communiqués de part et d'autre, la fréquence de l'échange et les modalités de cet échange.

5.1.4 Avis sur le projet d'échange de renseignements nominatifs entre le ministère de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu (M.M.S.R.) et le ministère de l'Éducation (M.E.Q.)

La Commission a fait parvenir aux ministres responsables, le 29 mars 1984, un avis sur le projet d'échange suivant:

Afin d'identifier les personnes qui bénéficient sans droit du programme d'aide sociale et du programme d'aide financière du M.E.Q., c'est-à-dire respectivement celles qui reçoivent une prestation d'aide sociale tout en poursuivant à plein temps des études universitaires ou collégiales et celles qui profitent d'un prêt ou d'une bourse sans avoir déclaré les prestations d'aide sociale qu'elles reçoivent, le M.E.Q. et le M.M.S.R. se proposent essentiellement de comparer ou, plus exactement, de coupler le fichier de l'aide financière du M.E.Q. avec le fichier de l'aide sociale du M.M.S.R.

Ce couplage (ou appariement) permettrait de constituer un nouveau fichier composé des personnes qui apparaissent à la fois au fichier du M.E.Q. et à celui de l'aide sociale. Ce nouveau fichier serait remis au M.E.Q. qui vérifierait si les personnes qui apparaissent au fichier ont déclaré les prestations d'aide sociale reçues.

Dans son avis, la Commission rappelle d'abord qu'un échange de renseignements nominatifs entre deux organismes publics ne peut se réaliser, sans le consentement des personnes concernées, que si une loi l'autorise (art. 67) ou pour permettre l'application d'une loi ou la tenue d'enquêtes (art. 68). La Commission constate que la loi régissant le M.M.S.R., c'est-à-dire la Loi de l'aide sociale, lui permet, sur autorisation du gouvernement, de fournir à un autre ministère des renseignements personnels. Cependant, aucune loi sectorielle n'autorise ni n'interdit au M.E.Q. de communiquer des renseignements. Cela signifie que le M.M.S.R. agirait, en concluant une entente, dans le cadre de l'article 67, de la Loi sur l'accès, alors que le M.E.Q. le ferait dans le cadre de l'article 68.

5.1.4.1 Les renseignements dont la communication n'est pas autorisée

À l'examen des renseignements que le M.M.S.R. veut communiquer au M.E.Q., la Commission note que, parmi ces renseignements, deux ne sont pas autorisés expressément par la Loi de l'aide sociale. La communication de ces deux renseignements est donc interdite; en conséquence, la Commission estime que le M.M.S.R. devrait s'en tenir à la communication des seuls renseignements mentionnés dans cette loi.

5.1.4.2 Les renseignements dont la communication est autorisée par une loi sectorielle ou s'appuient sur l'article 68

— Des renseignements nécessaires?

En vertu de la Loi sur l'accès et de l'esprit qui l'anime, il faut, dans un premier temps, que le renseignement échangé réponde à un critère de nécessité. Le renseignement doit être nécessaire à l'organisme qui le reçoit pour lui permettre d'exercer ses attributions ou de mettre en oeuvre le ou les programmes dont il assume la gestion.

À cet égard, la Commission constate d'une part que pour administrer les dispositions de la Loi sur les prêts et bourses, le M.E.Q. doit prendre les mesures nécessaires pour connaître les ressources financières des étudiants et de leurs parents et ce, quelle qu'en soit la source, y compris l'aide sociale. De même, l'accès à des renseignements portant sur les personnes poursuivant des études post-secondaires est nécessaire au M.M.S.R. pour exercer ses attributions et gérer le programme d'aide sociale.

— L'échange, le moyen ultime?

La Commission s'interroge à savoir si l'échange constitue, pour les deux Ministères, le dernier moyen à leur disposition pour obtenir des renseignements qui sont apparus nécessaires.

La Commission constate d'abord qu'il s'agit de renseignements d'identification et que les renseignements échangés touchent deux programmes connexes, qui s'inscrivent dans le vaste domaine de la sécurité du revenu, qui sont complémentaires et qui visent le versement de prestations à des clientèles bien circonscrites.

Pour toutes ces raisons, la Commission trouve légitime que le M.M.S.R. reçoive son information sur les étudiants fréquentant une institution post-secondaire du M.E.Q. et que le M.E.Q. obtienne du M.M.S.R. les renseignements relatifs aux bénéficiaires de l'aide sociale. La Commission accepte donc que cet échange

soit autorisé par l'entente que veulent conclure le M.E.Q. et le M.M.S.R.

Ceci dit, le couplage constitue une vérification a posteriori des déclarations, une fois que les personnes ont été déclarées admissibles à un programme et qu'elles ont commencé à recevoir les prestations. La Commission préférerait que les organismes vérifient les déclarations des requérants dès qu'ils soumettent leurs demandes, mais comprend que, en raison du nombre de requêtes, une vérification a priori systématique pourrait poser des problèmes administratifs majeurs.

De même, la Commission considère fondamental que la communication d'un renseignement nominatif par consentement soit préférée à la communication par le biais d'une entente. Cependant, la Commission convient que cette procédure causerait aussi de sérieux problèmes administratifs.

5.1.4.3 Le couplage: les modalités

En raison des appréhensions que suscitent les couplages, la Commission juge que certaines règles doivent être respectées avant de procéder à un appariement, afin de s'assurer que l'opération se déroule dans le respect de la vie privée et des droits fondamentaux de la personne.

Ainsi, la Commission estime que les organismes qui ont l'intention de coupler leur fichier devraient s'assurer que les personnes concernées en sont informées. Cette information devrait donc apparaître clairement sur le formulaire que le requérant doit remplir.

La Commission rappelle par ailleurs qu'aucune décision administrative ne devrait être prise au détriment d'une personne en se fondant seulement sur les indices que le couplage a fait ressortir. La Commission considère en effet indispensable que les organismes qui réalisent un appariement établissent une procédure de vérification de ces informations et qu'ils la respectent avant de prendre une décision. De plus, les personnes concernées devraient pouvoir expliquer leur situation et la justifier s'il y a lieu.

5.1.4.4 La confidentialité et la sécurité des renseignements échangés

La Commission est consciente que le projet d'entente soumis par les deux ministères contient déjà un certain nombre de dispositions visant la sécurité et la confidentialité des renseignements échangés. Mais elle suggère que quelques éléments supplémentaires soient ajoutés au projet d'entente.

Elle aimerait par exemple que l'on précise que les renseignements reçus ne sont divulgués qu'aux seuls employés du Ministère, et ce uniquement pour l'exercice de leurs fonctions. Il serait en effet opportun que l'entente contienne les mesures de sécurité adoptées par l'un et l'autre ministères pour éviter que des personnes non autorisées accèdent aux renseignements reçus. Il faudrait aussi préciser la période de temps pendant laquelle chaque ministère entend conserver les renseignements qu'on lui a communiqués.

La Commission estime enfin que les deux ministères devraient s'engager, conformément à l'article 73 de la Loi sur l'accès, à détruire les renseignements lorsque l'objet pour lequel ils ont été recueillis est accompli.

À ces dispositions d'ordre général, la Commission ajoute des précautions supplémentaires. Ainsi, elle demande que l'organisme qui a reçu le fichier de l'autre organisme pour procéder au couplage avec son fichier, ici le M.M.S.R., retourne au M.E.Q. son fichier dès que le couplage aura été réalisé. De plus, l'entente devrait prévoir la destruction du nouveau fichier créé à la suite du couplage, aussitôt qu'il n'est plus utile pour les fins visées lors de sa création. Enfin, les deux ministères devraient s'engager à ce qu'aucune trace du couplage n'apparaisse dans les dossiers (physique et informatisé) des personnes que l'ordinateur a retenues lors de l'appariement, mais dont la situation a été jugée régulière après vérification.

En conclusion, la Commission considère que le projet d'entente déjà rédigé par les deux ministères constitue un document de base fort valable qui, après les quelques modifications que la Commission a suggérées, pourra constituer le texte de l'entente finale.

5.2 Avis sur le calendrier d'implantation de la Loi sur l'accès

Dans l'exercice de son mandat de consultation, la Commission a également eu à donner son avis sur le calendrier d'implantation de la Loi sur l'accès.

En vertu de l'article 181 de la Loi sur l'accès, le gouvernement devait établir, dans les douze mois suivant le 1er octobre 1982, un calendrier de l'entrée en vigueur des dispositions de cette loi. La Commission a fait connaître son avis, le 24 août 1983, sur la proposition de calendrier soumise par le ministre des Communications, que nous reproduisons intégralement.

« La Commission d'accès à l'information est heureuse de répondre à l'invitation faite par le ministre des Communications et de donner son avis sur le calendrier d'implantation de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels que le Ministre s'apprête à soumettre au Conseil des Ministres.

La Commission doit d'abord souligner qu'elle souscrit entièrement aux objectifs qui sous-tendaient le projet de calendrier soumis à la consultation et qui ne semblent pas remis en question par le Ministre, à savoir, assurer aux citoyens l'exercice de leurs droits le plus tôt possible, accorder aux organismes publics suffisamment de temps pour mettre en place les outils administratifs nécessaires à l'application de la loi et,

enfin, assurer l'entrée en vigueur de l'ensemble de la loi dans les meilleurs délais.

La Commission d'accès à l'information est d'avis que la proposition de calendrier retenue par le Ministre constitue dans l'ensemble un heureux compromis en vue de l'atteinte de ces différents objectifs.

Elle se réjouit de l'entrée en vigueur dès janvier 1984 des dispositions permettant l'exercice du droit d'accès aux documents détenus par les organismes publics, et ceci, pour l'ensemble de ceux-ci. Cet important volet de la Loi 65 pourra donc être appliqué intégralement, y compris la possibilité pour le citoyen de faire appel à la Commission pour trancher tout litige avec les organismes assujettis à la loi.

Elle trouve également raisonnable l'échéance ultime de 1986 pour assurer l'implantation complète de la loi.

La Commission aurait préféré que l'entrée en vigueur des droits des citoyens en matière de protection des renseignements personnels coïncide avec l'entrée en vigueur du droit d'accès aux documents, ne serait-ce que pour marquer l'importance de la protection de la vie privée. La Commission regrette donc que la date d'entrée en vigueur des droits des citoyens en matière de protection des renseignements personnels ait été reportée de six mois par rapport à l'échéancier d'abord envisagé et soumis à la consultation. Mais la Commission constate que ce report s'accompagne d'un devancement de l'entrée en vigueur des différentes obligations des organismes relativement à la collecte et à la gestion de ces renseignements. Elle croit que cette modification sera à l'avantage du citoyen.

Nul doute, en effet, qu'indépendamment de l'exercice du droit d'accès et de rectification, la protection des renseignements personnels et, partant, le respect des droits reconnus par la loi sera favorisé du seul fait de la mise en vigueur des dispositions énonçant les obligations des organismes. Le devancement de cette échéance est donc un acquis positif en ce qu'il permettra à ce mécanisme d'avoir plein effet six mois plus tôt. Par ailleurs, et comme le souligne le document soumis par le Ministre, il est évident, à l'analyse, que des considérations techniques militent fortement en faveur d'une mise en vigueur simultanée des droits relatifs à la protection des renseignements personnels et des mécanismes destinés à en assurer le respect.

La Commission d'accès à l'information est d'avis, par ailleurs, que le calendrier proposé peut être respecté dans les délais prévus.

En ce qui la concerne, la Commission était en mesure de faire face à l'échéancier initialement prévu et sera également prête à rencontrer celui retenu. Elle consacre actuellement l'ensemble de ses énergies à la dotation de ses emplois et au rodage des mécanismes administratifs nécessaires à l'exercice de son mandat.

À la lumière de sa participation à la consultation publique tenue par le ministre des Communications, elle croit comprendre, par ailleurs, que de façon générale les organismes seront également en mesure de respecter cet échéancier, à la condition cependant de pouvoir bénéficier d'un encadrement minimal et de se voir doter d'un certain nombre d'outils en matière de protection des renseignements personnels.

Ce sont là les principaux commentaires généraux que la Commission souhaitait formuler sur le projet de calendrier soumis. Quelques observations et recommandations plus spécifiques lui apparaissent par ailleurs opportunes.

La Commission recommande la mise en vigueur de l'article 168 consacrant la prépondérance de la Loi 65 sur toute loi postérieure dès le 1er octobre 1983, et ceci, pour permettre à ce principe d'avoir plein effet sur les textes législatifs que pourra adopter l'Assemblée nationale avant la fin de la prochaine session.

La Commission recommande, de même, la mise en vigueur dès octobre 1983 du chapitre VI portant sur la réglementation et croit souhaitable, par ailleurs, que ce pouvoir soit effectivement exercé dans les meilleurs délais sur la question des frais exigibles pour l'obtention de documents. Les citoyens connaîtront ainsi, dès l'entrée en vigueur du droit d'accès aux documents, le coût prévisible d'un tel accès.

La Commission souligne enfin que le chapitre VII, section II, concernant les articles 166 et 167, semble avoir été omis du projet de calendrier et recommande son entrée en vigueur le 1er juillet 1984. Elle constate aussi que le terme utilisé au sujet de l'échéance du 1er juillet 1985 dans le tableau illustrant le modèle B peut prêter à confusion. L'article 177 de la loi fait état, en effet, de l'établissement des fichiers conformément à la loi et non de leur seule déclaration. »

Le calendrier d'implantation, tel qu'adopté par le gouvernement, se lit comme suit:

1er octobre 1983:	articles 155 à 157, 168, 169 et 178;
1er juillet 1984:	articles 9 à 15, 17 à 102, 122 à 130, 132 à 154, 158 à 167, 170 à 173, 175 à 177
1er janvier 1986:	article 16.

6. Recherches effectuées par la Commission d'accès à l'information

Les avis que la Commission a rendus concernant les échanges de renseignements nominatifs entre organismes publics ont nécessité une réflexion qui a permis de dégager les critères sur lesquels serait basée l'évaluation de tels échanges. Établie à la fin de l'année financière, cette politique qui est plus amplement décrite dans deux avis donnés par la Commission, devait être résumée et publiée ultérieurement dans une brochure distribuée aux organismes publics assujettis à la loi.

Par ailleurs, afin de bien saisir la pensée du législateur et dans le but d'avoir une interprétation la plus uniforme possible de la loi, le Service juridique a soumis un certain nombre d'opinions concernant les articles qui à première vue semblent causer certains problèmes d'interprétation. Ces opinions font l'objet de discussions à la Commission et serviront éventuellement de référence lorsque la loi entrera en vigueur.

La Commission a aussi fait réaliser une étude dans le but d'être mieux en mesure d'exercer son rôle de conseil et de surveillance de l'application de la loi. Cette étude portait sur la connaissance des organismes assujettis à la loi. Elle a porté principalement sur les organismes municipaux, scolaires et les établissements gouvernementaux. Celle-ci visait à définir leurs pratiques actuelles en matière de gestion des documents administratifs et des renseignements personnels.

De plus, une recherche a été amorcée afin de cerner la définition qu'il nous faut donner à un fichier de renseignements personnels. Elle nous permettra de guider les organismes au niveau de la constitution de leurs fichiers et de leur déclaration à la Commission. Cette recherche, qui doit se terminer incessamment, nous fournira le formulaire-type que les organismes devront utiliser pour leur déclaration de fichiers.

Enfin, un professionnel de la Commission a examiné le problème de la confidentialité des renseignements chez les professionnels de la santé et les heurts possibles avec la Loi sur l'accès et il a produit un document de recherche sur cette question.

Enfin, un comité conjoint Commission d'accès à l'information et ministère des Communications a été créé. Ce comité, qui s'est réuni à quelques occasions, avait comme objectif de permettre des échanges d'information sur les travaux en cours afin d'éviter le dédoublement. Par ailleurs, dans le cadre des travaux de ce comité, la Commission a donné ses commentaires sur le guide administratif proposé par le ministère des Communications dans le cadre de l'application de la Loi sur l'accès, tandis qu'un professionnel de la Commission a siégé comme personne-ressource au niveau d'un comité initié par le ministère qui a pour mandat d'élaborer un protocole d'entente-type de transfert de renseignements.